

**L'EVOLUZIONE DELLA PROGRAMMAZIONE  
COMMERCIALE IN EMILIA ROMAGNA**  
**THE EVOLUTION OF RETAIL POLICY IN EMILIA  
ROMAGNA**

Onorio Zappi\*

**ABSTRACT**

The regulation of retail activities in Emilia Romagna Region has been characterized by three main phases. The first one starts with the approval of an Act in 1971, which aimed at supporting local authorities to realize and implement "plans" for the development of the retail local networks. The second one is related to the attempt of regulating the commercial development with programs and plans concerning aggregations of municipalities, after considering the poor effect of the regulation at the local level. During the third phase, starting with the reform of retail activities in 1998, the governance of commercial activities becomes mainly a concern of the large-scale plans, first of the *Piani Territoriali di Coordinamento Provinciale* (PTCP), realized and implemented by the Province.

**Key words:** Emilia Romagna, regional planning, urban retail.

**RESUMEN**

La regulación de las actividades comerciales minoristas en la Región de la Emilia Romagna ha estado caracterizada por tres momentos significativos. El primero comienza con la aprobación de la Ley del 11 de Junio de 1971, nº 426; la cual propone a las autoridades locales realizar e implementar planes para el desarrollo de los marcos del comercio minorista local. El segundo discurre en el transcurso de los años 80 y está relacionado con el intento de regular el desarrollo comercial con programas y planes supramunicipales, después de considerar el pobre efecto de la regulación a nivel local. Durante la tercera fase, que comienza con la reforma de las actividades comerciales en 1998, se promueve una programación comercial de amplia escala, estrechamente conectada con el Plan Territorial de Coordinación Provincial (PTCP).

**Palabras clave:** Emilia Romagna, programación regional, urbanismo comercial.

---

\* Especialista en Derecho Administrativo y política comercial. Ex-funcionario de la Región de Emilia-Romagna. Promotor de Info-Commercio. (<http://www.infocommercio.it>)

### **L'attuazione della legge n. 426/1971 in Emilia Romagna**

Le Regioni a statuto ordinario erano appena state istituite nel 1970, allorché vennero investite di immediate responsabilità nel sostegno da offrire ai Comuni nella redazione dei piani comunali di sviluppo e adeguamento della rete distributiva e nella gestione dei nullaoستا per l'apertura o l'ampliamento di grandi strutture di vendita. La legge n. 426/1971, che riformava con grande ritardo la disciplina corporativa delle attività commerciali fondata sulle licenze di commercio varata in epoca fascista con il decreto legge 16 dicembre 1926, n. 2174, prevedeva da un lato l'istituzione di un filtro all'entrata sul mercato rappresentata dal Registro Esercenti il Commercio (REC), tenuto dalle Camere di Commercio e, dall'altro lato, l'avvio di una attività di programmazione di tipo settoriale, a scala strettamente comunale. Il piano comunale, secondo la legge doveva tendere al raggiungimento del "maggior possibile equilibrio tra installazioni commerciali a posto fisso e la presumibile capacità di domanda della popolazione stabilmente residente e fluttuante...". Prevalendo un approccio economico, il rapporto con la strumentazione urbanistica non poteva che essere marginale. Veniva comunque previsto che "nella formazione e nella revisione dei piani regolatori generali e dei programmi di fabbricazione sono indicate le norme per l'insediamento di attività commerciali e, in particolare, le quantità minime di spazi per parcheggi in funzione delle caratteristiche dei punti di vendita".

Confermando l'impostazione di una visione sovracomunale per i procedimenti decisionali riguardanti le grandi strutture di vendita che era stata propria di un decreto del 1938<sup>1</sup>, la legge n. 426/1971 affidava alle Giunte regionali la competenza di emettere un nullaoستا in materia di grandi strutture, di oltre 400 mq. di superficie di vendita nei comuni con meno di 10.000 abitanti e di oltre 1.500 mq. nei comuni con oltre 10.000 abitanti. Il giudizio politico espresso dalla Giunta regionale dell'Emilia su questa legge fu parzialmente favorevole: "La legge di per sé non è risolutiva. Essa tuttavia offre concrete possibilità di interventi per affermare indirizzi democratici nella programmazione e sollecita una mobilitazione delle categorie e dei lavoratori insieme alla formazione di schieramenti politici e sociali per la sua giusta applicazione. Tutte le contraddizioni non sono risolte, ma si trasferiscono a nuovi livelli, con possibilità di positivi sviluppi. A condizione che le organizzazioni dei commercianti, il movimento cooperativo, il sindacato dei lavoratori, le forze politiche democratiche spostino la loro azione a livelli più avanzati e occupino il nuovo spazio aperto" (REGIONE EMILIA ROMAGNA, 1971).

A giudizio della Giunta regionale la nuova disciplina del commercio consentiva in sostanza di gettare le basi per un riassetto riequilibratore della rete distributiva, ponendo termine alle tendenze cosiddette "spontanee" che avevano fino a quel momento caratterizzato il settore.

---

<sup>1</sup> Regio decreto legge 21 luglio 1938, n. 1468 in materia di magazzini di vendita a prezzo unico, il quale aveva affidato le decisioni in materia ai Prefetti, rappresentanti del potere centrale dello Stato, coadiuvati nell'istruttoria delle domande dalle Giunte delle Camere di Commercio.

A tale scopo la Giunta regionale elaborò un documento di “orientamenti” per la formazione dei piani di sviluppo e adeguamento della rete distributiva, contenente anche “proposte metodologiche ed operative” ed una “proposta di una normativa urbanistica attinente insediamenti di attività commerciali” (REGIONE EMILIA ROMAGNA, 1972).

In materia di rapporti tra piani commerciali e strumentazione urbanistica si affermava che “i requisiti urbanistici da tenere particolarmente presenti nella formulazione di tali norme erano:

1. integrazione delle attrezzature di servizio commerciale con altri servizi collettivi;
2. aggregazione spaziale delle unità commerciali;
3. adeguate condizioni di accessibilità ai punti di vendita o ai nuclei commerciali;
4. formazione di spazi pubblici pedonali o di parcheggio in rapporto alla gerarchia e all'attrattività dei suddetti punti o nuclei;
5. separazione funzionale del traffico.

Traspare evidente da queste indicazioni che il riferimento metodologico non è ad esperienze italiane, ma ad esperienze straniere, quali quelle effettuate in Olanda e nei paesi nordici (Svezia e Norvegia), in cui si tendeva a realizzare questa integrazione tra servizi commerciali ed altri servizi di carattere comunitario. Anche le altre indicazioni relative all'aggregazione delle unità commerciali per realizzare “luoghi del commercio”, all'elaborazione di schemi funzionali di accessibilità con separazione dei flussi di traffico (clientela e merci), all'attenzione da prestare alla formazione di spazi pedonali e di adeguati parcheggi sono tuttora valide a distanza di oltre 30 anni. Quando sul finire degli anni '70 si trae un primo bilancio dello stato di attuazione della legge n. 426/1971 in Emilia Romagna, si rileva che i piani commerciali hanno stimolato una crescita più ordinata delle moderne strutture di vendita e che le forze motrici di questa espansione sono state la cooperazione di consumatori e le forme associate fra dettaglianti (Conad e, in minor misura, Sigma). Si afferma infatti che “si deve essenzialmente a questi organismi economici se i modelli di rete (articolati in centri commerciali intermedi, di quartiere e di vicinato) prefigurati in vari piani commerciali hanno potuto prendere un avvio d'attuazione. E ciò è avvenuto sia nei centri urbani maggiori (Bologna, Modena, Ravenna, Reggio Emilia) sia in quelli di medie dimensioni (Cesena, Imola, Carpi). Ma anche minori centri abitati posti sulla Via Emilia, sulla Riviera Adriatica, nei comprensori di pianura hanno visto una diffusione di superettes o supermercati” (ZAPPI, 1979). Le aree di minor sviluppo vengono individuate nelle province di Parma e Piacenza, il cui capoluogo era stato per anni il centro urbano dotato della maggiore densità di supermercati. Scarsa partecipazione a questo processo di ammodernamento della rete distributiva viene rilevata da parte delle Unioni volontarie tra grossisti e dettaglianti (quali Despar, Vegé, ecc.), mentre il giudizio più critico viene rivolto alle catene della grande distribuzione del settore non alimentare facenti capo allora alla Standa e alla Rinascente, le quali, non avendo sostenuto il processo di ammodernamento delle proprie strutture già esistenti, sono divenute tecnologicamente obsolete.

### **Le indicazioni programmatiche e di urbanistica commerciale del 1981 e del 1989.**

All'inizio degli anni Ottanta, con una deliberazione del Consiglio regionale<sup>2</sup> vengono approvate le "indicazioni programmatiche e di urbanistica commerciale", le quali, in base a quanto prescritto dal Regolamento di attuazione della legge n. 426/1971, dovevano essere osservate dai Comuni nella formazione e revisione dei piani di sviluppo e adeguamento della rete distributiva al dettaglio e costituivano inoltre il punto di riferimento per il rilascio dei nullaosta regionali per le grandi strutture di vendita. In tale documento programmatico venivano in primo luogo precisate le definizioni relative alla gerarchia dei poli commerciali (primari, intermedi e di prossimità) e alla classificazione dei medi e grandi esercizi despecializzati (prevalentemente alimentari, discount, prevalentemente non alimentari, misti alimentari e non alimentari, magazzini dell'abbigliamento).

La vera novità del documento era comunque rappresentata dalla previsione di "schemi sovracomunali di riferimento" ai fini dell'attività di coordinamento dei piani comunali di sviluppo commerciale, allargati a comprendere anche direttive in materia di commercio ambulante e di somministrazione di alimenti e bevande. L'iniziativa per la redazione di tali schemi di riferimento doveva essere assunta dai Comitati comprensoriali e dal Comitato circondariale di Rimini, che erano stati nel frattempo istituiti, in particolare modo ai fini della pianificazione territoriale a carattere sub-regionale.

Le "indicazioni programmatiche" per le diverse aree territoriali d'intervento stabilivano anche delle superfici di vendita obiettivo per medi e grandi esercizi despecializzati, distintamente per il settore alimentare e per quello non alimentare. Si trattava di obiettivi alquanto ambiziosi mq. 299.350 per il settore alimentare e mq. 148.200 per il settore non alimentare, con facoltà di una riduzione non superiore al 10% e di un incremento non superiore al 20%.

Particolare attenzione veniva rivolta alla realizzazione dei centri commerciali cosiddetti "pianificati", per i quali si raccomandava la presenza, oltre che di esercizi despecializzati e di settore, anche degli esercizi specializzati di piccole dimensioni, senza comunque porre vincoli di superficie di vendita. Queste direttive suscitarono negli anni successivi un forte dibattito tra gli operatori commerciali.

In particolare, la cooperazione di consumatori dell'Emilia Romagna pubblicò uno studio approfondito nel quale, pur apprezzando alcune scelte contenute nelle direttive regionali (quali la scala sovracomunale di riferimento, l'individuazione dei poli commerciali, l'attenzione allo sviluppo della distribuzione organizzata), riteneva che "talune previsioni quantitative appaiono non coerenti con la situazione in essere...". In particolare viene fatto rilevare che la quota di mercato della distribuzione organizzata sui consumi commercializzati al 1980, mentre era superiore alla media nazionale nel comparto dei minimercati (4,37% contro 3,07%), era molto inferiore nel comparto dei supermercati (8,81% contro il 13,12 nazionale). Anche per gli esercizi despecializzati non alimentari si registrava un divario: una quota del 2,7% a livello regionale, contro una quota

---

<sup>2</sup> N. 771 del 17 settembre 1981.

nazionale del 3,5%. Venne pertanto suggerito di realizzare una rete distributiva più varia ed articolata, in cui le differenti forme dimensionali, tipologiche e d'impresa fossero meglio distribuite sul territorio, con una distribuzione capace di contenere i costi e di offrire nuove opportunità d'occupazione, in particolare ai giovani (ASSOCIAZIONE REGIONALE COOPERATIVE DI CONSUMATORI, 1983).

Sulla base delle ricerche affidate dalla Giunta regionale sullo stato della rete distributiva e sulle sue prospettive di sviluppo anche in rapporto alla pianificazione territoriale regionale<sup>3</sup>, si giunge così all'elaborazione delle nuove "indicazioni programmatiche e di urbanistica commerciale"<sup>4</sup>. In tale documento programmatico venivano ulteriormente articolate le tipologie dei centri commerciali (di livello regionale, infraregionale superiore, infraregionale inferiore, di livello di presidio e "tematici") e veniva introdotta la tipologia della "zona commerciale integrata", definita come "area urbana od extraurbana all'interno della quale esista, o venga progettata, una pluralità di esercizi commerciali, paracommerciali contigui e configurabili come un complesso organico quanto a fruibilità per gli utenti, e dotata di servizi comuni (quali parcheggi, percorsi pedonali, parchi gioco per ragazzi, ecc.). Mentre per gli esercizi despecializzati alimentari e per gli specializzati dell'abbigliamento veniva conservata una previsione di superficie di vendita obiettivo a livello provinciale, nel caso dei centri commerciali si formulavano previsioni in termini numerici (numero minimo e massimo). Nel caso in cui il numero minimo sia stato già raggiunto, si prevede che il richiedente il nullaosta regionale dimostri di avere la possibilità di chiudere esercizi commerciali già operanti da un triennio in una quota che varia tra il 20 e il 30% della superficie di vendita delle varie tipologie di esercizi despecializzati.

Per quanto attiene ai requisiti urbanistici per la realizzazione delle strutture commerciali veniva previsto che "i PRG dei Comuni dovranno specificare le dotazioni minime di parcheggi di pertinenza a disposizione dei clienti...", dotazioni di aree di pertinenza che "dovranno di norma essere realizzate in diretta contiguità fisica e funzionale con le rispettive strutture commerciali...". Veniva comunque consentito che "in caso di particolari condizioni insediative, comunque connesse a programmi di recupero e qualificazione urbana, le dotazioni prescritte siano reperite e rese disponibili entro un conveniente raggio di accessibilità pedonale alle strutture commerciali in programma". Veniva infine prevista la possibilità di dare vita a " Consorzi per i Centri storici", aventi come obiettivo primario di progettare e realizzare, attraverso il concorso tra operatori privati, pubblici in genere ed Enti locali, interventi di potenziamento dei servizi e delle attrezzature di supporto, di arredo urbano, di organizzazione funzionale delle aree pedonalizzate o a traffico limitato. Per realizzare tali interventi i Comuni potevano ricorrere anche allo strumento della convenzione con associazioni di operatori. Veniva così aperta una nuova fase di attività, che vedrà un impegno notevole di Regione ed Enti locali nel corso degli anni '90.

<sup>3</sup> Le ricerche furono effettuate da Sincron s.r.l. di Modena, Cooperativa Architetti e Ingegneri di Reggio Emilia e da Sistemi s.r.l. di Senigallia.

<sup>4</sup> Approvate dal Consiglio regionale con atto n. 2880 del 23.11.1989.

### **La “riforma del commercio” (D.Lgs. n.114/1998) e la sua attuazione in Emilia Romagna.**

IL terzo momento significativo della programmazione commerciale regionale è vissuto verso la fine degli anni '90 in attuazione del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 114 e l'impostazione allora data produce tuttora la sua efficacia.

Con questo decreto (a firma dell'allora ministro Bersani) si sopprime il filtro all'entrata sul mercato rappresentato dal Registro Esercenti il Commercio (REC) e si liberalizza il rilascio delle autorizzazioni per l'apertura degli esercizi di vicinato (quelli aventi meno di 150 mq. di superficie di vendita nei comuni con popolazione inferiore ai 10.000 abitanti e meno di 250 abitanti negli altri comuni). Per le medie strutture (dai 150 ai 1.500 mq. di superficie di vendita nei comuni con meno di 10.000 abitanti) la competenza è riconosciuta ai Comuni (che a questo fine devono dotarsi di appositi criteri di rilascio delle autorizzazioni), mentre per le grandi strutture (con superfici superiori a quelle indicate per le medie) il rilascio delle autorizzazioni da parte dei Comuni deve essere preceduto da un provvedimento emanato da una Conferenza di servizi alla quale partecipano rappresentanti della Regione, della Provincia e del Comune interessato. Spetta inoltre ai Comuni individuare nei propri strumenti urbanistici le aree di insediamento destinate rispettivamente alle medie e grandi strutture di vendita, mentre alle Regioni è affidato il compito di emanare gli indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali, nonché i criteri di programmazione urbanistica riferiti al settore commerciale.

La Regione Emilia Romagna emana le norme attuative di questo decreto con Legge Regionale 5 luglio 1999, n. 14. Mentre l'emanazione dei criteri regionali di pianificazione territoriale viene rinviata ad un apposito provvedimento, la legge 14 contiene un importante meccanismo di semplificazione delle procedure di adeguamento delle previsioni degli insediamenti commerciali contenute negli strumenti urbanistici vigenti. Viene infatti istituita una Conferenza provinciale per la valutazione dell'idoneità delle aree commerciali di rilievo sovracomunale, cioè quelle destinate alle grandi strutture di vendita, ma anche quelle relative alle medie strutture di livello superiore, che abbiano cioè attrazione sovracomunale. Questa Conferenza di servizi, che viene indetta dalla Provincia, deve concludere i suoi lavori entro 180 giorni. L'importanza di questo strumento di semplificazione amministrativa è data dal fatto che “le determinazioni assunte in sede di Conferenza dei servizi costituiscono adeguamento degli strumenti urbanistici”, come richiesto dall'art. 6 del D.Lgs. n. 114/1998. L'Emilia Romagna è stata la sola Regione ad adottare una simile operazione di semplificazione delle procedure ed ha potuto realizzare nel giro di un anno in tutto il territorio regionale un processo di programmazione che in altre Regioni si è svolto in vari anni. La stessa Legge Regionale n. 14/1999 prevede l'adozione da parte dei Comuni di “progetti di valorizzazione commerciale”, al fine di promuovere il rilancio e la qualificazione dell'assetto commerciale dei centri storici e delle aree di servizio consolidate. Tale progetto deve essere elaborato dai Comuni mediante la concertazione con i soggetti pubblici, i privati interessati, le associazioni del commercio maggiormente rappresentative, le organizzazioni dei consumatori e i sindacati dei lavoratori. Il

progetto può prevedere la realizzazione di opere infrastrutturali e di arredo urbano, la riorganizzazione della logistica, il riuso di contenitori esistenti per l'insediamento di nuove attività o il potenziamento di quelle esistenti, l'attuazione di azioni di promozione, l'individuazione di una struttura per la gestione coordinata degli interventi sul territorio.

I criteri di pianificazione territoriale ed urbanistica riferiti alle attività commerciali in sede fissa vengono emanati nel 1999<sup>5</sup>. Essi contengono le norme di dettaglio per lo svolgimento delle Conferenze dei servizi e le indicazioni metodologiche per le operazioni da compiersi da parte dei Comuni ai fini dell'adeguamento dei propri strumenti urbanistici. Tra l'altro viene precisato che le grandi strutture di vendita di livello superiore (oltre 4.000 mq. di superficie di vendita per il settore alimentare; oltre 10.000 mq. per il settore non alimentare), i centri commerciali di livello superiore (cioè comprensivi delle grandi strutture prima indicate) e le aree commerciali integrate con superficie territoriale superiore ai 5 ettari devono essere sempre collocate in zone specialistiche ovvero in poli funzionali. Viene inoltre previsto che l'insediamento di grandi strutture di vendita e di aree commerciali integrate, anche qualora avvenga per cambio d'uso di edifici preesistenti, abbia luogo attraverso l'approvazione di un piano urbanistico attuativo preventivo, anche al fine di prevedere nella convenzione gli impegni relativi alle opere di mitigazione ambientale e/o di miglioramento dell'accessibilità ritenute necessarie. Vengono infine previsti in dettaglio i requisiti urbanistici per la realizzazione delle strutture commerciali (parcheggi e verde pubblico, parcheggi pertinenziali graduati a seconda delle tipologie delle strutture di vendita, aree di carico e scarico merci, ecc.) ed i requisiti di accessibilità.

Viene valorizzato il ruolo delle Province, in quanto spetta ad esse in sede di Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale definire gli indirizzi strategici per la localizzazione e il dimensionamento delle previsioni di grandi strutture di vendita; individuare i nuovi poli funzionali di progetto; fornire ai Comuni indirizzi per la definizione nei Piani Strutturali Comunali (PSC) dei livelli di capacità insediativa in rapporto alla popolazione presente. Spetta inoltre alle Province definire dei coefficienti di graduazione nel tempo degli insediamenti commerciali previsti ed attuare un monitoraggio ogni 3-5 anni dello stato di attuazione delle previsioni formulate.

Questi pochi cenni dimostrano quanto sia stretta in Emilia Romagna la relazione tra programmazione commerciale e pianificazione territoriale ai vari livelli (comunale, provinciale, regionale). In effetti questa è la Regione che in sede di attuazione della riforma del commercio ha realizzato il maggior grado di integrazione, o meglio fusione, tra questi due livelli di programmazione.

Giustamente è stato osservato che "con la nuova legislazione regionale si passa pertanto da una programmazione settoriale per il commercio che veniva calata in quella territoriale, ad una considerazione della funzione commerciale nell'ambito degli strumenti urbanistici, al fine di definire le prestazioni che si richiedono dal territorio e nel territorio" (CASTELLINI, 2000).

---

<sup>5</sup> D.C.R. 23 settembre 1999, n. 1253.

**Riferimenti bibliografici**

ASSOCIAZIONE REGIONALE COOPERATIVE DI CONSUMATORI (LEGA COOPERATIVE), "Commercio in Emilia Romagna: innovare si può", Bologna, 1983.

ZAPPI, ONORIO, "I mutamenti in atto nella rete distributiva al dettaglio e gli interventi della Regione", Relazione ad un seminario di studio tenuto a Bologna il 28.11.1979.

CASTELLINI, PAOLA, "Commento alla legge regionale 5 luglio 1999, n° 14", in: AAVV., *La riforma del commercio in Emilia Romagna*, Rimini, Maggioli editore, 2000.

REGIONE EMILIA ROMAGNA, "La nuova disciplina del commercio al dettaglio", relazione presentata al Consiglio comunale, Bologna, 23.06.1971.

REGIONE EMILIA ROMAGNA, "La formazione dei piani di sviluppo e di adeguamento della rete distributiva-Orientamenti della Giunta regionale". *Documenti dell'attività regionale*, Bologna, n° 20, 1972.